

На правах рукописи

Гарипов Руслан Шавкатович

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБСЕ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ
ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РАМКАХ
ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОГО ИЗМЕРЕНИЯ**

Специальность 12.00.10. – Международное право. Европейское право.

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2004

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права
государственного образовательного учреждения
высшего и профессионального образования
«Казанский государственный университет имени В.И. Ульянова-Ленина»

Научный руководитель: кандидат юридических наук,
доцент Каюмова Альфия Револевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор Колосов Юрий Михайлович
кандидат юридических наук,
Андреев Максим Валентинович

Ведущая организация: Уральская государственная юридическая академия.

Защита состоится 16 декабря 2004 года в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д.212.081.13. по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук при Казанском государственном университете им. В.И. Ульянова-Ленина по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, юридический факультет, ауд. 326.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан «10» ноября 2004 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Каюмова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

На протяжении всей истории развития человечества люди мечтали о мире и стабильности, однако только в наше время появились условия, открывающие реальные перспективы обеспечения всеобщего мира. 1 августа 1975 года лидеры 33 европейских стран, США и Канады на проходившем в Хельсинки совещании подписали Заключительный акт, открыв тем самым новую эпоху в истории Европы. Известный советский писатель Чаковский А.Б. в своем романе «Победа» с большим энтузиазмом описывает этот исторический момент и приводит знаменитое сравнение Заключительного акта с хорошим волнорезом в политике разрядки, где могут быть свои приливы и отливы.¹

Уроки истории свидетельствуют о том, что невозможно выиграть не только ядерную войну, но и гонку вооружений. Стала очевидной необходимость иных средств и методов обеспечения мира. К тому же крупные политические перемены, произошедшие на международной арене, выдвинули на первый план проблемы обеспечения безопасности. Речь идет как о переосмыслении понятия самой безопасности, так и о роли тех институтов, приоритетной задачей которых является ее укрепление. В начале нового тысячелетия, с учетом новых вызовов и угроз нашего времени стоит задача исключительной значимости – создание эффективной архитектуры европейской безопасности. И хотя опасность широкомасштабного вооруженного конфликта, как и холодная война, считаются достоянием прошлого, различия интересов и противоречия между отдельными (прежде всего вновь образовавшимися) странами не могут быть полностью преодолены. Это и представляет собой потенциальный источник возникновения конфликтов, в первую очередь национально-этнических.

Обсуждение модели общей и всеобъемлющей безопасности велось и ведется в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе

¹ См.: Чаковский А.Б. Победа / А.Б. Чаковский. – М.: Советский писатель, 1984. – С.826.

(ОБСЕ), так как в своем составе она объединяет все заинтересованные государства евроатлантического и среднеазиатского пространства. ОБСЕ зарекомендовала себя как действенный механизм поддержания мира и стабильности в зоне своей ответственности. Она обладает рядом преимуществ, к которым можно отнести широкий географический охват и три измерения безопасности, в которых действует Организация (к первому относятся военно-политические вопросы, ко второму – экономические и экологические, к третьему – гуманитарные). Однако в последнее время возникла проблема функционального перекоса в деятельности ОБСЕ, подавляющая часть усилий сконцентрирована на правозащитной, третьей корзине. В связи с этим 3 июля 2004 года в Москве на встрече глав государств СНГ было подписано заявление, резко критикующее сложившуюся обстановку; особо подчеркивалась необходимость скорейшего устранения дисбаланса в деятельности Организации и повышения роли военно-политического измерения.² Исправление сложившейся диспропорции представляется долгим и трудоемким процессом. Однако его успех напрямую зависит от согласия всех государств-участников совместно и добросовестно работать над недопущением появления подобных разделительных линий на европейском континенте. Все необходимое для этого, включая нормативную базу для плодотворного сотрудничества, уже создано.

Настоящее диссертационное исследование призвано, некоторым образом, восполнить собою имеющийся в российской международно-правовой доктрине пробел, и посвящено комплексу проблем в деятельности ОБСЕ по обеспечению европейской безопасности в рамках военно-политического измерения.

Степень разработанности темы.

Характеризуя степень научной разработанности вопросов обеспечения европейской безопасности в рамках ОБСЕ в военно-политическом измерении, важно заметить, что в настоящее время они являются одними из самых

² См.: Заявление государств-участников СНГ относительно положения дел в ОБСЕ. Москва, 3 июля 2004 год // www.in.mid.ru/ns-rsng.nsf/sngovs

малоисследованных, особенно в отечественной правовой науке. До настоящего времени какие-либо специальные работы по данной проблеме не были опубликованы. При всем многообразии направлений научной мысли до сих пор в отечественной литературе не было предпринято специального комплексного исследования интересующего нас вопроса. Таким образом, новизна и актуальность рассматриваемой проблемы, ее большая практическая значимость для мирового сообщества определяют необходимость проведения дальнейших исследований в этой области и обуславливают выбор темы диссертации.

Цели и задачи исследования.

Целью настоящего диссертационного исследования является изучение и комплексный анализ существующей системы обеспечения европейской безопасности в рамках военно-политического измерения Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и поиск оптимальных путей повышения эффективности и совершенствования международно-правовых актов и основных документов ОБСЕ в этой области. Для реализации вышеуказанной цели, в работе были поставлены следующие задачи:

- рассмотреть эволюцию Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, этапы ее преобразования в международную организацию;
- провести анализ международно-правового статуса ОБСЕ, системы ее органов и вопросов взаимодействия с другими международными организациями;
- дать правовую оценку документам ОБСЕ, определив их место в системе источников международного права;
- подробно исследовать деятельность Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в деле укрепления мер доверия и безопасности, а также в вопросах контроля над вооружениями и разоружением;
- разработать научно-практические рекомендации по совершенствованию международных договоров и основных документов ОБСЕ в данной области и выявить возможные пути повышения их эффективности.

Предмет диссертационного исследования.

Настоящая работа посвящена изучению роли и места ОБСЕ в архитектуре европейской безопасности. Предметом данного исследования является деятельность Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе по обеспечению европейской безопасности в военно-политическом измерении. В диссертационном исследовании проводится подробный анализ международных договоров и основных документов ОБСЕ, объектом регулирования которых являются меры укрепления доверия и безопасности, а также вопросы контроля над вооружениями и разоружением.

Методологическая и теоретическая основа диссертации.

Методологическую основу исследования составили сравнительно-правовой, исторический, системный и другие общенаучные методы.

При разработке темы диссертант опирался на основные теоретические положения и выводы, содержащиеся в трудах отечественных юристов-международников: Арбатова А.Г., Бекашева К.А., Бенедиктова К.С., Дубинина Ю.В., Захаровой Н.В., Игнатенко Г.В., Капустина А.Я., Караганова С.А., Картунова А.В., Колосова Ю.М., Лазутина Л.А., Лукашука И.И., Малинина С.А., Морозова Г.И., Нешатаевой Т.Н., Рахманинова Ю.Н., Тиунова О.И., Ушакова Н.А., Шибаевой Е.А., Ясносокирского Ю.А. и других.

В диссертации использованы также научные труды иностранных ученых: Блода А., Бриттинга Э., Броунли Я., Ветчеры Х., Вольфельда М., Гебали В.И., Голдблата Ж., Де Ноя Г., Дина Дж., Дуная П., Зеллнера В., Кземпеля Э.О., Курца Т., Лачовски З., Моравецкого В., Петерса И., Ротфельда А.Д. и других.

При написании настоящей работы исследовался также широкий круг документальных источников: справочники и вестники ОБСЕ, ежегодные доклады о деятельности ОБСЕ, документы, принятые в рамках ОБСЕ, ООН, НАТО.

Научная новизна исследования.

Научная новизна работы заключается в том, что она является первым в отечественной науке международного права комплексным исследованием

деятельности ОБСЕ в области военно-политического измерения безопасности. Автор прослеживает динамику становления и эволюции Организации, ее основных средств и инструментов, последовательный анализ которых дает возможность определить место ОБСЕ в современной системе европейской безопасности и оценить ее будущую роль.

В результате проведенного автором диссертационного исследования были достигнуты следующие основные положения, выносимые на защиту:

1. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе за период своего существования прошла три основных этапа развития, каждый из которых оказал определенное влияние на формирование современного международно-правового статуса Организации. Такими этапами являются: этап принятия Заключительного акта СБСЕ и всестороннего развития основополагающих принципов международного права (1975 – 1990 гг.); этап институционализации СБСЕ и формирования основной системы органов (1990 – 1994 гг.); преобразование СБСЕ в ОБСЕ и современный этап развития Организации, характеризующийся дальнейшим усилением роли ОБСЕ в обеспечении военно-политического измерения европейской безопасности (1995 – 2004 гг.).
2. Международное сообщество разработало в рамках ОБСЕ действенную региональную систему обеспечения европейской безопасности, позволяющую регулировать основные вопросы военно-политического измерения. Данную систему отличает необходимая гибкость и эффективность, что обусловлено совокупностью лежащих в ее основе политических договоренностей и международно-правовых актов.
3. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе обладает признаками международной организации и является субъектом международного права особого рода. Тем не менее, в целях повышения эффективности Организации в сфере обеспечения европейской безопасности возможно принятие единого учредительного акта с приданием ему соответствующей юридической силы.

4. Акты, принимаемые в рамках ОБСЕ, необходимо рассматривать в качестве источников международного права, поскольку по своей природе они представляют согласованную волю государств и в этом смысле тождественны нормам международного права. Кроме того, большинство документов ОБСЕ приобретают юридическую силу в процессе их реализации благодаря различным механизмам: с помощью отсылочных норм; по решениям СБ ООН; на основании Конвенции по примирению и арбитражу в рамках ОБСЕ; трансформируясь в нормы международного обычного права; а также благодаря имплементации во внутригосударственное законодательство.
5. Меры укрепления доверия и безопасности в Европе (МДБ), сформулированные в документах ОБСЕ, несмотря на свой политически-обязательный характер, явились одним из важнейших институтов права международной безопасности и продолжают играть значительную роль в его развитии.

В процессе реализации МДБ на европейском континенте выявлены беспрецедентные возможности по контролю над вооружениями, их оценке и ограничению. Тем не менее, дальнейшее расширение горизонтов МДБ как в области отдельных видов вооруженных сил (ВМС, силы внутренней безопасности, пограничные войска), так и в сфере территориального действия (США, Канада, азиатская часть России) позволит осуществлять еще более эффективный и качественный контроль над вооружениями.

6. Первым документом ОБСЕ, отражающим произошедшие перемены в военно-политическом измерении со времен окончания холодной войны, явился Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности 1994 года. Особое значение данного акта для Российской Федерации подчеркивается в Постановлении Правительства РФ от 7 августа 1995 года «О мероприятиях по реализации документов ОБСЕ», в

котором закрепляется необходимость приведения в соответствие с документом законодательства РФ.

7. Одним из важнейших международно-правовых актов в деле разоружения, обмена информацией в военной области и регулярного контроля является Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), адаптированный под современные условия в 1999 году соответствующим соглашением на встрече глав государств-участников ОБСЕ в Стамбуле. Документ эффективно предотвращает возможности крупномасштабного развертывания и концентрации вооружений на территории Европы. Дальнейшая модернизация ДОВСЕ могла бы заключаться в следующем:

- а) зафиксировать меньшие потолки по ограничиваемым видам вооружений;
- б) расширить перечень ограничиваемых вооружений;
- с) включить в категории вооружений по территориальным предельным уровням авиационный компонент;
- д) расширить зону действия Договора на всю территорию ОБСЕ.

8. Договор по открытому небу, подписанный 14 марта 1992 года, явился беспрецедентным документом в истории взаимоотношений государств по своему содержанию и территориальному охвату. Вместе с тем, для достижения наибольшей эффективности данного договора возможно предусмотреть создание общего парка самолетов, а также использование новейшей модернизированной техники, способной определять любую химическую и ядерную активность и проводить экологический мониторинг.

Ратификация Российской Федерацией Договора по открытому небу и последующее вступление его в силу с 1 января 2002 года позволили практически реализовать взаимные контрольные механизмы по обеспечению безопасности, как на европейском, так и в североатлантическом регионах.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

В диссертации многоаспектно проанализирована деятельность ОБСЕ в сфере обеспечения военно-политического измерения европейской безопасности. Предложения и выводы, сформулированные в ходе и по результатам настоящего диссертационного исследования, могут быть использованы для усовершенствования работы ОБСЕ в данной области. Результаты исследования вносят определенный вклад в теорию права международной безопасности и права международных организаций. Основное практическое значение заключается в вопросах повышения эффективности ОБСЕ как регионального органа в смысле Главы VIII Устава ООН.

Апробация результатов исследования.

Данная работа была обсуждена на заседании кафедры конституционного и международного права юридического факультета Казанского государственного университета. Основные положения настоящего диссертационного исследования были отражены в шести опубликованных научных статьях, а также докладывались на научно-практической конференции: “Scientific communication through English”, проходившей весной 2002 года в Казанском государственном университете на английском языке. Положения диссертации апробировались также во время чтения автором курса международного права на факультете юриспруденции Казанского государственного педагогического университета. Ее основные идеи и теоретические выводы были также обсуждены в Венском государственном университете, Секретариате ОБСЕ и Постоянном представительстве РФ при ОБСЕ во время пребывания автора в Австрии в рамках гранта TEMPUS TACIS – VOLGADOC в 2003 и 2004 гг.

Структура работы.

Структура диссертационного исследования обусловлена предметом, целью и задачами настоящей работы. Состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемых сокращений и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, анализируется степень ее разработанности, формулируются цели, задачи и предмет исследования, определяются теоретические и методологические основы работы, аргументируется научная новизна и практическая значимость диссертации, излагаются основные положения, выносимые на защиту, а также приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «История создания и международно-правовой статус ОБСЕ» состоит из четырех параграфов и посвящена исследованию этапов становления и развития Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, исследованию ее международно-правового статуса, системы основных органов и институтов, а также вопросов взаимодействия с иными международными и региональными структурами.

Параграф первый «От СБСЕ к ОБСЕ: этапы формирования и развития» содержит подробный анализ трех, обозначенных автором основных этапов становления Организации. Впервые идея об общеевропейском договоре о коллективной безопасности была выдвинута Советским Союзом еще в 1954 году. На Бухарестской встрече государств-участников ОВД в 1966 году было выдвинуто предложение о созыве общеевропейского совещания, которое способствовало бы созданию системы безопасности. И с 1972 года в Хельсинки начались многосторонние консультации по подготовке совещания, которые завершились 1 августа 1975 года подписанием Хельсинского Заключительного акта СБСЕ высокими представителями 33-х европейских государств, США и Канады.

Именно с этого момента начинается первый этап становления СБСЕ/ОБСЕ, связанный с принятием такого беспрецедентного документа как Хельсинский акт и преодолением холодной войны. Данный период стал доказательством возможности сотрудничества в Европе, несмотря на разногласия, царившие в мире. Совещание обобщило предшествующий

политический опыт, сделало из него необходимые выводы и наметило направление развития на будущее. Автором анализируются основные положения, закрепленные в Заключительном акте 1975 года. Подчеркивается решимость государств-участников СБСЕ продолжать многосторонний процесс, начатый Совещанием. Предусматривалось проведение серии встреч представителей государств на различных уровнях. Как отмечается в источниках тех лет, совокупность этих встреч рождает некое организационное единство, говорилось о возможном учреждении постоянного консультативного органа и других звеньев международного европейского механизма.³ Таким образом, уже тогда можно было усмотреть первые тенденции к превращению Совещания в Организацию.

До 1990 года СБСЕ функционировало в виде серии встреч и конференций, однако с прекращением холодной войны наступил поворотный момент в деятельности Совещания, когда на Парижской встрече на высшем уровне в ноябре 1990 года СБСЕ был задан новый курс. Начался этап институционализации, то есть трансформации СБСЕ в Организацию. Было создано несколько учреждений и институтов, проведение встреч было поставлено на более регулярную основу, появились постоянно действующие органы. Следующая встреча на высшем уровне состоялась в Хельсинки в 1992 году, где государства-участники объявили СБСЕ региональным соглашением по смыслу Главы VIII Устава ООН. Решения Хельсинки-2 были направлены на превращение СБСЕ из представительного форума для дискуссий по проблемам европейской безопасности в мощную организацию с целым рядом оперативных функций. Завершается данный период Будапештской встречей на высшем уровне в 1994 году, участники которой констатировали тот факт, что СБСЕ уже не является просто Совещанием, и они приняли решение переименовать его в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе. Произошла

³ См.: Малинин С.А. Совещание в Хельсинки (1975 год) и международное право / С.А. Малинин // Правоведение. – 1976. - № 2. – С.27.

определенная эволюция правового статуса ОБСЕ, теперь это не просто сумма государств, а полноценный субъект международного права.

С 1995 года начинается новый – современный этап развития ОБСЕ, который продолжается и по сегодняшний день. Последняя встреча на высшем уровне, проходившая в Стамбуле в 1999 году подтвердила приверженность всех государств-участников ОБСЕ основополагающим принципам Устава ООН и Хельсинского Заключительного акта. Сегодня ОБСЕ – это полноценная международная организация, она продолжает внутренне эволюционировать, стремясь подстраиваться под современные вызовы и угрозы безопасности.

Во втором параграфе «Международно-правовой статус Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе» детально анализируются признаки ОБСЕ как межправительственной организации. Как известно, в науке международного права остается открытым вопрос о статусе ОБСЕ. Она обладает всеми основными признаками международной организации кроме одного – учредительного документа в виде юридически оформленного акта. В параграфе приводятся примеры создания международных организаций нетрадиционными способами, рассматриваются вопросы международной правосубъектности.

В заключении подводятся основные выводы, относительно международно-правового статуса ОБСЕ. Организация является субъектом международного права, она рассматривается в качестве регионального соглашения в смысле Главы VIII Устава ООН, а ее учредительными документами являются Хельсинский Заключительный акт 1975 года, Парижская хартия для новой Европы 1990 года, Хельсинские решения 1992 года и Будапештские 1994 года. Однако в целях повышения эффективности работы ОБСЕ видится целесообразным принятие единого учредительного документа с приданием ему соответствующей юридической силы.

Параграф третий «Система органов и институтов ОБСЕ» дает развернутую характеристику структуры Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

В первую очередь автором выделяются основные руководящие органы: Встречи на высшем уровне, Совещания по обзору, Совет министров, Постоянный совет, Руководящий совет, Форум по сотрудничеству в области безопасности.

Во-вторых, выделяются оперативные структуры и институты, позволяющие воплощать в жизнь решения Организации. К ним относятся: Действующий председатель, Генеральный секретарь, Секретариат, Центр по предотвращению конфликтов (ЦПК) и Координатор деятельности ОБСЕ в области экономики и окружающей среды, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ); Бюро Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ); Бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации; Миссии ОБСЕ.

И, наконец, органы, непосредственно связанные с ОБСЕ: Парламентская ассамблея, Суд по примирению и арбитражу в рамках ОБСЕ, Совместная консультативная группа по Договору об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) и Консультативная комиссия по открытому небу.

На основании анализа системы органов и институтов Организации формулируется вывод о том, что ОБСЕ является полноценной международной организацией. Однако автором предлагается проведение дальнейшей институционализации системы органов ОБСЕ.

Четвертый параграф «Взаимодействие ОБСЕ с другими международными организациями» посвящен вопросам сотрудничества Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе с иными международными объединениями. Данный параграф еще раз подтверждает статус ОБСЕ как полноценной международной организации с широким кругом прав и обязанностей, сочетание которых с возможностями иных структур и институтов дает действительно огромный результат. Анализ их взаимодействия проводится автором в срезе двух взаимосвязанных уровней – сотрудничество на уровне центральных учреждений и взаимодействие на местах.

Во-первых, подробно рассматривается сотрудничество с ООН, где с октября 1993 года ОБСЕ был получен статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее. Притом что основная ответственность за поддержание международного мира по-прежнему сохраняется за ООН и ее Советом Безопасности, все более важная роль ложится на региональные организации, об этом неоднократно говорил Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан.⁴ Достаточно интенсивно ведется работа на местах, достигнут высокий уровень сотрудничества с ООН и ее учреждениями в Юго-Восточной Европе и Центральной Азии.

Во-вторых, - сотрудничество с Советом Европы. С 1993 года ежегодно проводятся встречи на высоком уровне с участием Председателя и Генерального секретаря ОБСЕ и, соответственно, Совета Европы. Обычно на этих встречах присутствуют также Верховный комиссар по делам национальных меньшинств ОБСЕ и Директор бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ.

В третьих, описывается сотрудничество ОБСЕ с Европейским союзом, которые по определению Высокого представителя Европейского союза по общей внешней и оборонной политике Хавьер Солана являются естественными партнерами.⁵

В четвертых, это сотрудничество с НАТО, которое начиная с 1996 года неуклонно расширяется. Регулярно проводятся встречи на самом высоком уровне, осуществляется обмен военной информацией и т.д. Обе организации весьма тесно сотрудничают на Балканах.

И, наконец, говорится о взаимодействии с неправительственными организациями и партнерами по сотрудничеству.

В заключении подчеркивается взаимодополняемость и незаменимость всех названных организаций; они неэффективны, если действуют в отрыве друг

⁴ См.: ООН и региональные организации. Заметки Генерального секретаря ООН // Вестник ОБСЕ. – Вена, Сентябрь/Октябрь 2003. – С.25.

⁵ См.: Ежегодный доклад за 2002 год о деятельности ОБСЕ (1 ноября 2001 года – 31 декабря 2002 года). – Вена: ОБСЕ. Генеральный секретарь, 2003. – С.116.

от друга и без необходимой координации совместных усилий по поддержанию мира и стабильности. У каждой из них есть свое поле деятельности и, следовательно, нельзя какую-либо из них ставить во главе остальных.

Во второй главе «Роль ОБСЕ в сфере военно-политического измерения европейской безопасности» дается общая характеристика документов Организации, определяется их место в системе источников международного права и анализируется роль ОБСЕ в области военно-политического измерения безопасности, на примере документов регулирующих вопросы мер укрепления доверия и роли вооруженных сил в демократическом обществе. Глава содержит в себе три параграфа.

В параграфе первом «Акты ОБСЕ и их место в системе источников международного права» ставится вопрос о том, являются ли документы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе источниками международного права. Известно, что дискуссия на эту тему ведется на всем протяжении развития ОБСЕ. Считается, что перечень источников, указанный в статье 38 Статута Международного Суда ООН не является исчерпывающим. Так, например, акты международных конференций и организаций стали тоже относить к источникам международного права. Все это привело к возникновению нового понятия в международном праве – «мягкое право», к которому стали относить неправовые акты, в частности, документы ОБСЕ, являющиеся в большинстве случаев политически обязательными нормами.

Политические нормы представляют собой согласованную волю государств и в этом смысле имеют ту же природу, что и нормы международного права. Различие между ними проявляется лишь в правовых последствиях, и несколько не влияют на обязательность нормы. Причем следует отметить, что политические обязательства нарушаются гораздо реже, чем юридические.

В параграфе приводятся примеры, когда политические документы приобретают юридическую силу. Например, благодаря отсылочным нормам, широко используемым в международном праве или решениям Совета

Безопасности ООН, обязывающим стороны руководствоваться принципами ОБСЕ в решении своих вопросов. В Конвенции по примирению и арбитражу в рамках ОБСЕ говорится о возможности использования в судебном разбирательстве документов и договоренностей ОБСЕ (статья 24). Таким образом, неоднократные ссылки на Заключительный акт и другие документы ОБСЕ не оставляют сомнений в признании их юридической силы и нормативности, а это – свидетельство статуса этих актов как источников международного права.

Отмечается особая роль процедуры консенсуса в процессе принятия решений, оказывающая позитивное воздействие на качество содержания и процесс реализации документов ОБСЕ.

Для того чтобы более подробно изучить роль документов ОБСЕ проводится детальный анализ Хельсинского Заключительного акта 1975 года, его принципов и основных положений. Говорится об его постепенной трансформации в норму международного обычного права. Согласно мнению профессора Лукашука И.И., такие акты разрабатываются квалифицированными юристами, принимаются представителями государств; все это позволяет рассматривать их в качестве авторитетных материалов практики государств, в чем и определяется их роль в формировании обычных норм.⁶

Таким образом, подтверждается сформулированный нами тезис о международно-правовом характере документов ОБСЕ и определении их как источников международного права. Что же касается положения о политической обязательности актов, то, по мнению профессоров Игнатенко Г.В. и Тиунова О.И., его интерпретация не может игнорировать реальных юридических предписаний и нормативных формулировок, содержащихся в актах ОБСЕ.⁷

Во втором параграфе «Реализация мер укрепления доверия и безопасности в Европе» рассматривается процесс становления и развития

⁶ См.: Лукашук И.И. Кодификация и прогрессивное развитие международного права в XXI веке / И.И. Лукашук // Российский ежегодник международного права. – Санкт-Петербург, 2001. – С.29.

⁷ См.: Международное право / Под редакцией Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунова. – М.: НОРМА, 2002. – С.112.

института мер укрепления доверия и безопасности (МДБ) в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, которая внесла неоценимый вклад в продвижении данного института на своей территории.

Краеугольным камнем нынешнего режима МДБ явилась «первая корзина» Хельсинского Заключительного акта 1975 года, в рамках которой государства-участники договорились об уведомлении о крупных военных учениях и передвижениях, обмене наблюдателями и т.д. Эти обязательства, получившие название «Меры доверия и безопасности первого поколения» были в последующем пересмотрены и усовершенствованы.

Свое дальнейшее развитие они получили в Стокгольмском документе по мерам укрепления доверия и безопасности и разоружению в Европе 1986 года, где предусматривались более низкие пороговые уровни и более длительный срок предварительного уведомления об определенных видах военной деятельности, приглашение наблюдателей, а также обмен ежегодными планами военной деятельности. Впервые в истории современного контроля над вооружениями в Документе было зафиксировано положение об обязательных инспекциях как средстве проверки. Ввиду этих улучшений и более широкого охвата названные меры стали рассматриваться как МДБ второго поколения.

В 1990 году был принят Венский документ переговоров о мерах укрепления доверия и безопасности, вобравший в себя все основные положения Стокгольмского документа и содержащий ряд принципиально новых. Были расширены рамки обмена информацией и проверки и введены новые меры, касающиеся связей и консультаций и предусматривающие, в частности: контакты в случае опасных инцидентов военного характера, сеть связи, способную передавать компьютеризованную информацию, а также экстренные встречи для прояснения необычной военной деятельности. Теперь требовалось давать информацию о военных бюджетах, предусматривалось проведение так называемых посещений по оценке информации, улучшились условия для наблюдения.

В 1992 году была принята новая редакция Венского документа. По сравнению с подобным документом 1990 года была расширена и кодифицирована информация о вооружениях, которая должна предоставляться, было рекомендовано организовывать на добровольной основе посещения для устранения озабоченностей в отношении военной деятельности, демонстрировать новые типы основных систем вооружений и техники с предоставлением их фотоснимков, проведение крупных учений было ограничено.

Переговоры по МДБ были продолжены и привели к принятию в 1994 году следующей редакции Венского документа, который расширил предыдущий режим МДБ, введя в него дополнительные пороговые уровни в отношении уведомления и наблюдения, а также положения, касающиеся планирования в области обороны и контактов по военной линии.

И в 1999 году была принята последняя редакция Венского документа переговоров о мерах укрепления доверия и безопасности, которая еще более расширила сферу его деятельности. Были снижены пороговые уровни, был определен трехмесячный срок, в течение которого необходимо было представить информацию о военном бюджете со дня его утверждения компетентным органом, поощрялось проведение государствами периодических военных семинаров на высшем уровне.

Итак, процесс по мерам укрепления доверия и безопасности, стартовавший во времена конфронтации Восток – Запад, явился реальным вкладом в ослабление напряженности между двумя военно-политическими блоками, и сейчас, в новых геополитических условиях, МДБ продолжают играть роль важного стабилизирующего фактора, важность которого трудно переоценить.

Параграф третий «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности 1994 года» посвящен беспрецедентному в истории взаимоотношений государств документу. Принятый в декабре 1994 года, Кодекс поведения был направлен на снижение риска возникновения

конфликтов от Ванкувера до Владивостока, его можно рассматривать как первый в истории документ, отражающий концепцию контроля над вооруженными силами. Впервые в истории был сформулирован ряд норм, касающихся, в частности, роли вооруженных сил в демократическом обществе, то есть внутри государств-участников, а также были отражены некоторые принципы, относящиеся к контролю над вооруженными силами.

Кодекс можно рассматривать с трех главных сторон: это межгосударственные отношения, внутригосударственные отношения и вопросы выполнения. Была подтверждена неделимость безопасности, упоминается обязанность бороться с терроризмом, были подтверждены обязательства в области контроля, разоружения и усиления мер доверия и безопасности.

Что касается внутригосударственных отношений, он задает рамки, необходимые для поведения государств. Кодекс обязывает государства-участники постоянно обеспечивать и поддерживать эффективное руководство и контроль над своими военными и военизированными силами со стороны конституционно учрежденных органов власти. Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности призывает государства-участники обеспечить отражение сформулированных в нем обязательств в их соответствующих внутренних документах и процедурах, включая документы правового характера.

Данный документ явился своего рода фундаментом для дальнейших усилий ОБСЕ в создании международного сообщества государств, имеющих общие цели и ответственных друг перед другом.

Глава третья «Развитие договорных отношений в области военно-политического сотрудничества стран-участниц ОБСЕ» состоит из двух параграфов. В ней подробно рассматриваются и анализируются такие важные документы в области военно-политического измерения безопасности, как Договор об обычных вооруженных силах в Европе с его последующей адаптацией и Договор по открытому небу, имеющий ключевое значение по обеспечению безопасности в зоне ответственности ОБСЕ.

В первом параграфе «Договор об обычных вооруженных силах в Европе как важный инструмент поддержания европейской безопасности» содержится детальный анализ основных положений Договора. Несмотря на существование в Европе различных концепций ведения боевых действий, человечество постепенно пришло к выводу о необходимости сокращения обычных вооружений. И особая роль в области переговоров по обычным вооружениям принадлежит ОБСЕ.

19 ноября 1990 года был подписан Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), закрепивший установление военного баланса между двумя военными блоками на более низком уровне вооружений. Район его применения включил всю территорию Европы до Урала. Предусматривался строгий режим обмена информацией, который дополнялся режимом контроля, включающим инспекции и наблюдение за уничтожением ограничиваемых Договором единиц боевой техники. После заключения ДОВСЕ были начаты новые переговоры – о численности личного состава вооруженных сил. Их результатом явился Итоговый акт переговоров о численности личного состава обычных вооруженных сил в Европе (Соглашение об ОВСЕ-1А), благодаря которому около миллиона военнослужащих были уволены со службы.⁸

Однако уже в период подписания Договор был в определенной степени устаревшим, так как не отражал кардинальных изменений в геополитической ситуации, то есть прекращения ситуации противостояния двух военно-политических союзов. И начиная с 1996 года начались многосторонние консультации, направленные на улучшение действия Договора в изменившейся обстановке, которые были закончены подписанием Соглашения об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе в 1999 году.

Главным в обновленном ДОВСЕ явилась трансформация зонально-групповой основы Договора (по признаку членства в военных союзах времен

⁸ См.: Кафка А. Некоторые проблемы взаимодействия России и европейских международных организаций в области контроля над обычными вооружениями / А. Кафка // Россия и основные институты безопасности в Европе: вступая в XXI век / Под редакцией Тренина Д. – М., 2000. – С.244.

холодной войны) в систему национальных и территориальных уровней для каждого государства-участника. Режим Адаптированного ДОВСЕ ориентирован на укрепление безопасности каждого государства-участника независимо от его принадлежности к каким-либо союзам. Были расширены меры контроля за соблюдением соглашения, увеличены квоты инспекций. Исключение возможности дестабилизирующей концентрации обычных вооружений является важнейшим достижением Адаптированного ДОВСЕ.

В параграфе подробно анализируется положение Российской Федерации в свете модифицированного ДОВСЕ, раскрываются его положительные и отрицательные моменты. Оценивая в целом новый модернизированный ДОВСЕ, надо признать, что он отвечает интересам всех государств-участников, в том числе и национальным интересам России. Поэтому 25 июня 2004 года Государственная Дума РФ ратифицировала Соглашение об адаптации ДОВСЕ, подтвердив, таким образом, выполнение принятых на себя в рамках Договора обязательств. В заключении автором предлагаются дальнейшие параметры по модификации ДОВСЕ.

Второй параграф «Договор по открытому небу как фактор обеспечения мира и стабильности в регионе ОБСЕ» раскрывает режим осуществления наблюдательных полетов над территориями государств-участников с использованием невооруженных самолетов. Договор содействовал большей открытости и прозрачности в военной деятельности, а также упрочению безопасности через меры укрепления доверия.

Автор подробно рассматривает формирование концепции открытого неба с середины 50-х годов XX века и ее развитие вплоть до подписания Договора по открытому небу 14 марта 1992 года.

Согласно Документу, государства-участники разрешают воздушное наблюдение за своей территорией при помощи полетов невооруженной авиации с коротким временем предупреждения об инспекции. Все подписавшие Договор государства получают доступ к полученной путем таких инспекций информации. Район инспектирования простирается от Ванкувера до

Владивостока, впервые распространив, таким образом, меры доверия на всю территорию ОБСЕ, включая Северную Америку и азиатскую часть России. Каждая статья Договора четко регламентирует отдельные аспекты выполнения наблюдательного полета, такие как установление квот полетов, выбор аппаратуры наблюдения, выбор самолета наблюдения, правила использования полученной информации и многое другое.

31 мая 2001 года Президентом РФ был подписан Федеральный закон «О ратификации Договора «Об открытом небе». Вступление Договора в силу, которое произошло 1 января 2002 года, зависело только от ратификации его Россией. В условиях расширения НАТО на восток ратификация Договора позволила обеспечить России существенное увеличение возможностей по контролю за обязательствами Альянса не размещать на территории новых членов дополнительных боевых сил на постоянной основе.

В Документе предусматривается также возможность его распространения в будущем на другие области, такие, например, как контроль за состоянием окружающей среды. Не исключено создание совместного парка самолетов на паевых началах.

Можно с уверенностью сказать, что Договор еще больше укрепил авторитет и усилил влияние ОБСЕ, как основной Организации в Европе, борющейся за сохранение мира и безопасности в своем регионе. Договор представляет собой отличное дополнение к ДОВСЕ и Венскому документу переговоров о мерах укрепления доверия и безопасности 1999 года и служит хорошим средством выявления каких-либо нарушений, а также установления и мониторинга очагов вооруженных конфликтов.

Характерной особенностью Договора является то, что он строится на принципах доверия и сотрудничества, предусматривая возможность выбора гибких, наиболее удобных как для наблюдаемой, так и для наблюдающей сторон форм практической реализации режима открытого неба. Положения Договора абсолютно не носят межблочного характера, они являются

универсальными и полностью соответствуют современной действительности, исключая таким образом, необходимость его адаптации.

В **заключении** подводятся итоги исследования, излагаются основные выводы по вопросам, составляющим предмет диссертации, а также формулируются рекомендации и предложения.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Гарипов Р.Ш. ОБСЕ в современной системе европейской безопасности / Р.Ш. Гарипов // МЖМП. – 2004. - №3. – С.67 – 73.
2. Гарипов Р.Ш. Взаимодействие ОБСЕ и ЕС в укреплении международной безопасности, демократии и защиты прав человека / Р.Ш. Гарипов // Тезисы докладов международного форума: «Международное и Европейское право: проблемы определения и защиты демократии, правового государства и прав человека». – Нижний Новгород: ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2004. – С.46 – 52.
3. Гарипов Р.Ш. Основные достижения и проблемы в деятельности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе / Р.Ш. Гарипов // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Выпуск 5. Часть I. – Казань: Центр инновационных технологий, 2004. – С.195 – 202.
4. Гарипов Р.Ш. История создания и международно-правовой статус ОБСЕ / Р.Ш. Гарипов // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Выпуск 4. – Казань: Центр инновационных технологий, 2003. – С.230 – 239.
5. Garipov Ruslan. The OSCE's mechanism of providing international security / R. Garipov // Collection of articles of students, post. graduates and professors: "Scientific communication through English". – Kazan: Kazan University Publishing House, 2002. – P.35 – 36.
6. Гарипов Р.Ш. Механизм обеспечения международной безопасности в рамках ОБСЕ / Р.Ш. Гарипов // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Выпуск 3. – Казань: Центр инновационных технологий, 2002. – С.93 – 98.